

Les chambres
de commerce
et d'industrie
et les chambres
de métiers et
de l'artisanat :
des réseaux en
mutation, un avenir
à mieux définir

PRÉSENTATION

Présentes sur l'ensemble du territoire, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) représentent environ 2,9 millions de chefs d'entreprise de l'industrie, du commerce et des services, qui élisent tous les cinq ans 4 400 pairs chargés de l'administration de ces 109 établissements publics administratifs nationaux, dont les plus anciens remontent au XVII^e siècle. Elles emploient à cette fin 18 000 salariés et disposent de budgets totalisant près de 3 Md€ par an. Les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), avec 86 établissements publics administratifs nationaux et 2 500 élus, représentent, quant à elles, 1,3 million d'artisans. Elles emploient 10 000 salariés et leurs budgets représentent un montant total de 0,9 Md€ par an.

Les CCI et les CMA sont engagées depuis plusieurs années dans des réformes importantes affectant les conditions d'exercice de leurs missions, leur financement et leur organisation. En 2019, la loi PACTE¹¹⁷ a complété le dispositif afin de les adapter à un contexte économique et social en profonde évolution, en les structurant autour de leurs deux têtes de réseau respectives (CCI France et CMA France).

¹¹⁷ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite « plan d'action pour la croissance et la transformation de l'entreprise », ou « PACTE »).

À l'occasion de contrôles récents, la Cour et les chambres régionales des comptes ont formulé des recommandations pour améliorer leur fonctionnement dans le cadre actuel¹¹⁸. Ce chapitre vise à tirer de ces contrôles une appréciation plus générale sur l'évolution des réseaux consulaires et sur leur capacité à répondre aux objectifs fixés par l'État.

Les CCI et les CMA exercent des activités diversifiées mais en attrition progressive, s'agissant notamment de leurs missions de service public (I). La réduction de la taxe pour frais de chambre, sensible surtout pour les CCI, oblige les chambres à une transformation de leur modèle économique et de leurs moyens qui, malgré des efforts indéniables, reste inachevée (II). Des interrogations persistent sur la viabilité du nouveau modèle économique retenu pour les chambres consulaires et sur leur capacité à se structurer en réseaux nationaux (III).

I - Des activités diverses, ne relevant pas toutes du service public

A - Un portefeuille d'activités hérité de l'histoire

Les 124 CCI¹¹⁹ et CCI France exercent des activités diversifiées. Elles réalisent des missions d'intérêt général (par exemple la délivrance de cartes professionnelles), de gestion de formalités d'enregistrement, d'appui et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises, de soutien au développement international des entreprises. Elles mènent également des actions de formation professionnelle initiale et continue, de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires, des activités de nature concurrentielle et toute mission d'expertise et de consultation demandée par les pouvoirs publics.

¹¹⁸ Le sujet a été traité précédemment, notamment dans une insertion au rapport public 2009 sur la tutelle des CCI ; la Cour avait en particulier relevé que l'assemblée des chambres française de commerce et d'industrie (ACFCI) ne disposait pas des moyens pour exercer les missions de tête de réseau que lui conféraient pourtant les différents textes pris entre 2004 et 2008.

¹¹⁹ Dont 108 établissements publics et 16 CCI n'ayant plus la personnalité juridique.

Le réseau des CCI au 1^{er} janvier 2020

- CCI France, organe central du réseau ;
- 13 CCI de région (CCIR) métropolitaines et cinq outre-mer ;
- 84 chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) ;
- 10 CCI locales (CCIL) et six CCI départementales d'Île-de-France n'ayant plus le statut d'établissement public et absorbées par des CCIR ;
- six CCI de collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie.

Hormis la gestion d'infrastructures, les missions des 86 CMA et de CMA France sont comparables à celles des CCI : représentation des artisans auprès des pouvoirs publics, attribution des titres de maîtres artisans et des qualités d'artisans d'art, organisation d'exams professionnels (véhicules de tourisme avec chauffeur – VTC), apprentissage et formation professionnelle avec plus d'une centaine de centres de formation d'apprentis (CFA), accompagnement des entreprises.

Le réseau des CMA au 1^{er} janvier 2020

- CMA France, organe central du réseau ;
- 64 CMA départementales (CMAD), deux chambres de métiers (CM) ;
- deux CMA interdépartementales (CMAI) ;
- neuf chambres régionales de métiers et de l'artisanat (CRMA) auxquelles sont rattachées des CMAD/CMAI qui subsistent comme établissements publics ;
- quatre CMAR (chambres de métiers et de l'artisanat de région) métropolitaines, établissements régionaux uniques issus de l'absorption de CMAD et de CMAI ;
- cinq CMAR outre-mer.

B - Une attrition progressive des missions

Les activités des CCI et des CMA ont été affectées par des réformes sectorielles et par des évolutions de leur environnement économique et institutionnel.

Ainsi, le remplacement prévu par la loi PACTE de 2019 des centres de formalités des entreprises (CFE) par un service électronique unique dématérialisé conduit à retirer cette activité aux chambres consulaires et devrait entraîner des diminutions d'effectifs. En ce qui concerne l'apprentissage, l'arrivée de nouveaux acteurs et la banalisation des offres, accélérées par la loi « Avenir professionnel » de 2018¹²⁰, bouleversent l'environnement des CCI et des CMA et les exposent à une concurrence accrue, les obligeant à passer d'un système administré par l'État et financé par les régions à un système ouvert à de nouveaux acteurs privés, géré et financé par les organismes collecteurs (opérateurs de compétences, Opco).

Dans le domaine du développement économique, les réseaux consulaires auraient pu tirer parti de la montée en puissance des régions, à la suite de la loi NOTRe¹²¹. Ces dernières, disposant déjà de leurs propres agences de développement économique ou optant pour d'autres modes d'organisation, n'ont pas souhaité intégrer les établissements consulaires, qui peuvent néanmoins se proposer comme partenaires, non exclusifs, pour leurs politiques d'appui aux entreprises.

La gestion déléguée d'infrastructures publiques, qui fait partie des activités les plus anciennes et, pour un certain nombre de CCI, les plus importantes, est en perte de vitesse ; les chambres se trouvent de plus en plus souvent en compétition avec des opérateurs privés ayant acquis une expérience et un niveau de service jugés équivalents, voire supérieurs, par les autorités délégantes.

Enfin, plusieurs CCI se sont engagées dans une stratégie d'externalisation de leurs activités de formation, allant de l'ouverture du capital (École de management de Lyon) à la cession complète (Brest *business school*) à des fonds d'investissement ou à des groupes privés d'écoles d'enseignement supérieur qu'elles avaient contribué à créer.

¹²⁰ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

¹²¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Les chambres consulaires face à la crise sanitaire

Les CCI et les CMA ont été mobilisées au début de la crise sanitaire due à la covid 19 quand le ministre de l'économie et des finances leur a demandé, par une lettre du 17 mars 2020, d'apporter un soutien aux entreprises. Toutefois, leur rôle, qui a principalement consisté à donner gratuitement de l'information, apparaît marginal aux yeux des entreprises, comme la Cour a pu le constater en contrôlant la mise en œuvre du fonds de solidarité pour les petites entreprises¹²². Ainsi, une enquête menée en août 2020, avec l'appui de l'institut de sondage BVA, auprès de 800 chefs d'entreprises potentiellement éligibles au volet 1 du fonds de solidarité et de 50 entreprises bénéficiaires du volet 2, indique que le moyen principal par lequel les dirigeants ont eu connaissance du volet 1 est en premier lieu leur expert-comptable, puis la télévision et les sites internet gouvernementaux. Les réseaux consulaires ne sont jamais cités.

Par ailleurs, les fonds régionaux proposant aux très petites entreprises (TPE) et associations des avances remboursables d'un montant compris entre 5 000 et 30 000 € que les régions ont mis en place pour faire face la crise sont gérés au plan opérationnel soit par les régions elles-mêmes, soit par Bpifrance, soit par les réseaux associatifs (Initiative France, France active, Adie) et non par les réseaux consulaires.

C - La difficile délimitation des missions de service public

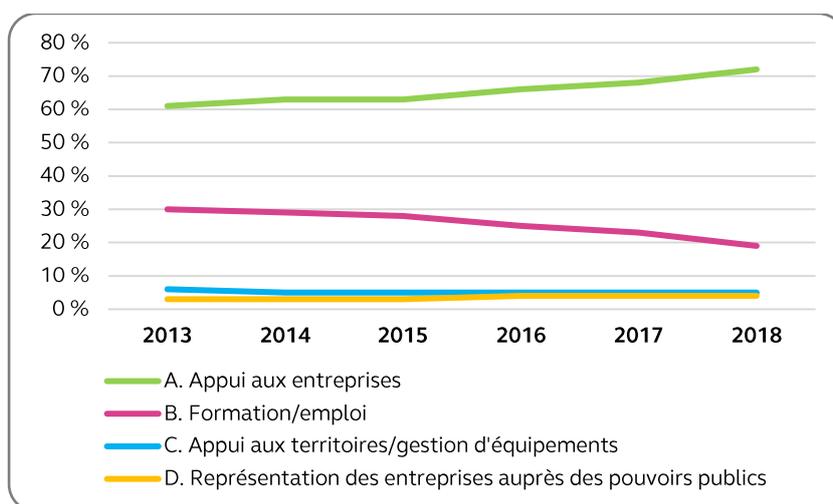
Depuis longtemps, les missions des CCI et, dans une moindre mesure, celles des CMA, couvrent un champ allant du service public administratif à des activités concurrentielles en passant par des services publics à caractère industriel et commercial. La loi n'est pas toujours explicite sur ce qui constitue le service public rendu par les chambres¹²³.

¹²² Cf. chapitre du présent rapport « Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable ».

¹²³ Sauf lorsque la loi, s'agissant des CCI, évoque des missions d'intérêt général confiées par les lois et règlements (1° de l'article L. 710-1 du code de commerce) ou des missions de nature concurrentielle confiées par une personne publique ou qui s'avèrent directement utiles pour l'accomplissement des autres missions (6° du même article).

Afin d'éviter de se voir reprocher d'utiliser la ressource fiscale pour financer des activités concurrentielles, les CCI ont mis en place une comptabilité analytique qui permet de distinguer les missions et les actions relevant du service public et financées par la taxe de celles, de nature concurrentielle, qui doivent s'autofinancer. Ainsi, le produit de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) est affecté de manière croissante à deux missions, l'appui aux entreprises et, plus marginalement, la représentation auprès des pouvoirs publics, tandis que la part consacrée à la formation et celle consacrée à l'appui aux territoires et à la gestion d'équipements se sont au contraire rétractées.

Graphique n° 1 : répartition du produit de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) entre les missions



Source : CCI France (Cube)

S'appuyant sur ces informations, le contrat d'objectifs et de performance (COP) signé entre l'État et CCI France le 15 avril 2019 a permis de préciser les missions dites prioritaires ayant vocation à être financées en tout ou partie par la taxe et pouvant dès lors être considérées comme relevant de la mission de service public des chambres :

- 1° le soutien aux porteurs de projets dans leurs démarches ;
- 2° l'accompagnement des entreprises et en priorité des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) ;
- 3° l'accompagnement des entreprises dans leur développement international ;

4° la participation à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques ;

5° le développement des capacités économiques des territoires.

La délimitation des missions de service public n'est pas plus aisée en ce qui concerne les CMA. Les missions énumérées par la loi sont formulées dans des termes relativement vagues¹²⁴, ce qui ne permet pas de distinguer les missions de service public des missions concurrentielles, *a priori* plus réduites que pour les CCI. L'absence de comptabilité analytique et de suivi de la répartition de la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat (TCMA) entre les différentes missions ne donne aucune indication sur la nature de ces dernières, ce qui conduit à des situations anormales où des activités marchandes ne s'équilibrent financièrement que grâce à la taxe, comme la Cour l'a constaté lors d'un contrôle de CMA France portant sur les exercices 2013-2019¹²⁵.

Dans ce cas également, c'est le COP signé entre l'État et CMA France le 14 janvier 2020 qui conduit à identifier les missions dites prioritaires ayant vocation à être financées par la taxe :

1° les actions concourant à favoriser l'entrepreneuriat et le développement des entreprises artisanales ;

2° l'accompagnement des transitions numériques et écologiques des entreprises artisanales ;

3° la promotion et la valorisation des entreprises artisanales ;

4° la contribution au développement et à l'aménagement des territoires.

L'objectif inscrit dans les deux COP est de développer les prestations facturées aux entreprises pour compenser la diminution de la taxe. Certaines actions, gratuites hier car financées par la taxe, deviendront payantes, ce qui conduit à s'interroger sur leur nature (service public ou activités commerciales).

¹²⁴ Hormis la tenue du registre des métiers ou l'organisation de l'examen professionnel des conducteurs de VTC.

¹²⁵ Par exemple, l'activité de centre de conférences que CMA France a développée à son siège de l'avenue Marceau à Paris (8^e arrondissement).

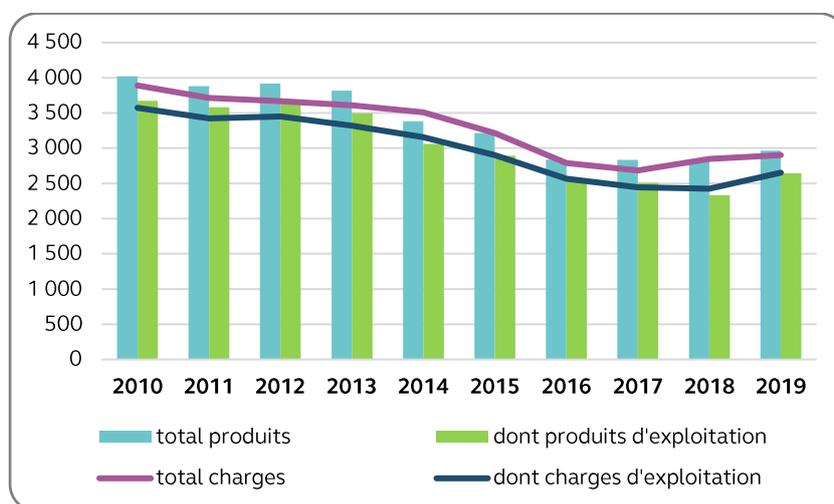
II - Une pression financière croissante qui oblige à des restructurations

Les CCI subissent, depuis plusieurs années, une réduction importante de leurs ressources qui les a conduites à engager des réductions d'effectifs, des regroupements d'établissements et des externalisations. Les CMA, dont les ressources ont été en comparaison moins affectées, n'ont pas eu à engager des plans d'économies de même ampleur.

A - Des finances sous contraintes

Les CCI ont enregistré une diminution globale de leurs produits de 26 % entre 2010 et 2019, et même de 28 % pour les produits d'exploitation. Elles sont parvenues à accompagner cette baisse par une diminution comparable de leurs charges d'exploitation et de leurs charges globales (- 26 %).

Graphique n° 2 : les produits et les charges des CCI (en M€)



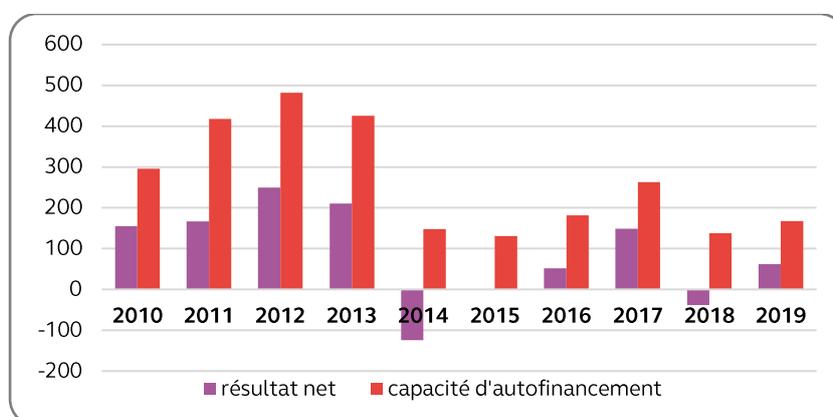
Source : direction générale des entreprises (données agrégées)

Ce recul sensible du chiffre d'affaires résulte, pour partie, de la forte baisse du produit de la TCCI à la suite de son plafonnement à partir de 2013 puis de son abaissement sensible. Pour autant, le poids de la taxe dans le chiffre d'affaires des CCI est resté relativement stable (environ un tiers), leurs ressources propres, qui proviennent notamment des prestations marchandes, diminuant, elles aussi, dans des proportions équivalentes. Pour certaines CCI dont les produits tirés de l'activité de délégataire de service public représentent la majorité des ressources, la reprise de la gestion de l'équipement concerné par la collectivité locale peut bouleverser l'équilibre économique¹²⁶.

Outre la baisse tendancielle de la TCCI affectée aux chambres, l'État a procédé en 2015 à une baisse exceptionnelle de 500 M€ du reversement aux chambres du produit de la taxe, réduisant d'autant la trésorerie des CCI.

Les CCI ont fait face à cette baisse globale de ressources en accroissant leurs produits financiers et exceptionnels – provenant notamment de cessions immobilières – et, surtout, en diminuant leurs charges d'exploitation. Toutefois leur résultat et leur capacité d'autofinancement s'en sont trouvés singulièrement réduits à partir de 2014.

Graphique n° 3 : un résultat et une capacité d'autofinancement de plus en plus contraints (en M€)



Le résultat 2015 ne tient pas compte du prélèvement de 500 M€ sur le fonds de roulement des CCI, qui a été directement imputé sur le compte de bilan.

Source : direction général des entreprises

¹²⁶ Cf. par exemple la CCI de l'Aude, qui perd après 2020 la gestion de Port-la-Nouvelle, qui représentait 80 % de son chiffre d'affaires consolidé (source : chambre régionale des comptes d'Occitanie).

Les CCI disposent de réserves financières importantes, quoiqu'en diminution. Avec un actif total de 6,8 Md€ en 2017, dont 4,8 Md€ d'immobilisations, des capitaux propres de près de 3 Md€ pour un endettement de 2 Md€, les CCI présentent un bilan global encore solide, même si les marges financières sont en réduction. Toutefois, le réseau est marqué par une forte hétérogénéité entre établissements publics, certaines CCI affichant des pertes récurrentes et des niveaux de fonds de roulement et de trésorerie très tendus alors que d'autres, souvent les CCI les plus grandes, disposent d'actifs immobiliers et financiers importants.

La CCIR Paris-Île-de-France¹²⁷

Affichant un bilan total de 1,2 Md€ en 2019, elle dispose de 1 Md€ de capitaux de long terme, dont 374 M€ de capitaux propres – soit 13 % des capitaux propres de l'ensemble des CCI – et 509 M€ de provisions, correspondant principalement à des engagements de retraite (régime spécial aujourd'hui fermé). Son actif est composé d'immobilisations financières pour 647 M€, d'immobilisations corporelles pour 336 M€ et d'actifs circulants pour 172 M€.

La CCIR détient en particulier 81 % de la société immobilière du Palais des congrès (SIPAC), des écoles d'enseignement supérieur et centres de formation dont HEC Paris, ESCP *business school*, Gobelins (école de l'image), ou l'école Ferrandi (gastronomie et management hôtelier), enfin un parc immobilier de 296 170 m² comprenant des immeubles parisiens prestigieux et d'une valeur de marché nettement supérieure à la valeur nette comptable. La CCIR s'est engagée depuis plusieurs années dans une politique active de cessions immobilières.

La situation est différente pour les CMA¹²⁸, dont les produits et les charges ont connu entre 2012 et 2018 une hausse régulière, quoique modérée (respectivement + 8,6 % et + 7,5 %).

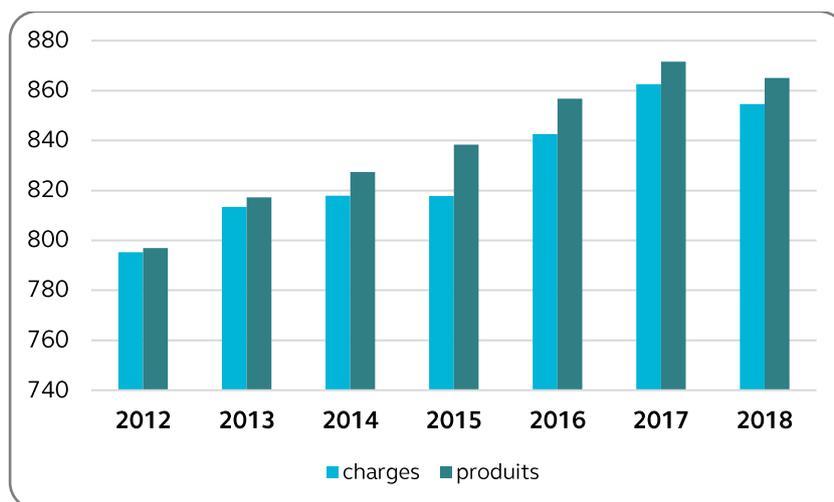
¹²⁷ Cf. chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Rapport d'observations définitives sur la Chambre de commerce et d'industrie de région Paris-Île-de-France*, 2020.

¹²⁸ Il n'existe pas de procédure solide d'agrégation des comptes des CMA, ce qui nourrit des doutes sur la qualité des données comptables et rend délicate toute analyse globale de la situation financière du réseau. En outre, les CMA ne disposent pas de comptabilité analytique.

Si la taxe pour frais de chambre de métiers et d'artisanat (TCMA) a été plafonnée en 2013, la baisse imposée par l'État est restée modeste et aucun plan d'économie d'envergure n'a dû être engagé.

Même si elles ont enregistré une progression sensible des recettes provenant de la vente de prestations de service (+ 70 % entre 2010 et 2018), les CMA restent très dépendantes des ressources publiques sous toutes leurs formes, dont principalement la TCMA et les subventions des régions en faveur de l'apprentissage. La diminution engagée de l'une et la remise en question des autres à la suite de la loi « Avenir professionnel » créent un contexte financier nouveau et plus contraint pour les CMA.

Graphique n° 4 : les produits et les charges des CMA
(en M€)



Source : données agrégées (direction générale des entreprises)

Leur situation financière globale est saine, avec un niveau de capitaux propres de 1,1 Md€ en 2018 pour un endettement de 88 M€, des immobilisations non financières de 891 M€ et des disponibilités de 279 M€. En dehors des sièges, dont le très bel immeuble parisien de CMA France, l'immobilier est principalement constitué de bâtiments dédiés aux activités de formation.

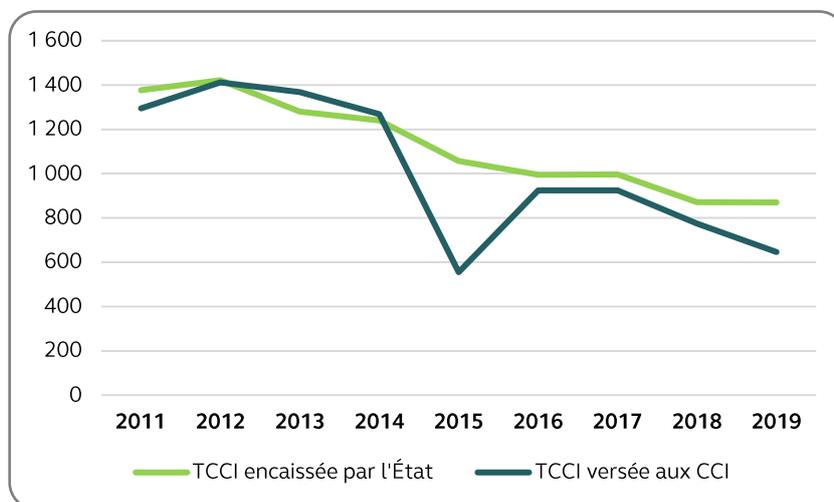
B - Une fiscalité affectée à la justification incertaine

La taxe pour frais de chambre des CCI (TCCI) et celle des CMA (TCMA) constituent des ressources de plus en plus contraintes.

La TCCI se compose de deux contributions, acquittées par les entreprises :

- une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE), due par les entreprises et les personnes physiques qui exercent de manière habituelle une activité professionnelle non salariée et dont le taux est désormais national et fixé en loi de finances ;
- une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE), due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 €, dont le taux est également national.

Graphique n° 5 : la taxe pour frais de CC
(en M€)



TCCI après prélèvements (prélèvement France Télécom supprimé en 2020 et prélèvement sur la trésorerie en 2015, qui explique la forte baisse constatée en 2015).
Source : DGFIP

Après une forte progression dans les années suivant la création de la contribution économique territoriale (CET) en substitution de la taxe professionnelle (2010), la TCCI a enregistré une diminution rapide due au plafonnement instauré par la loi en 2013. Le plafonnement de la TACVAE a plutôt bénéficié aux entreprises les plus importantes et ayant besoin de peu de foncier. À compter de 2019, l'abaissement du plafond de la TACFE devrait bénéficier aussi aux entreprises de taille plus modeste.

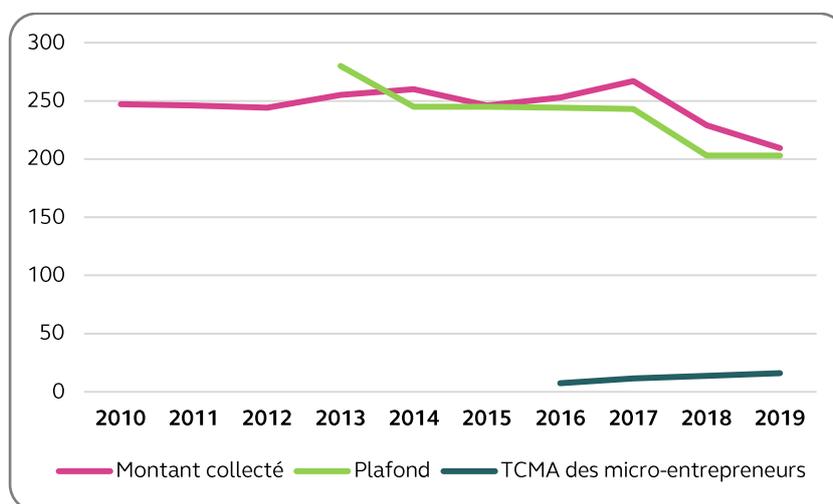
Le plafonnement a conduit à un versement de la partie écrêtée au profit du budget de l'État : l'écart entre le produit de la taxe collectée et le montant versé aux chambres s'est accru, pour atteindre en cumul 58 M€ en 2018 sur la TACFE et 596 M€ sur la TACVAE. En 2018, un abaissement supplémentaire du plafond de 400 M€ d'ici 2022 a été annoncé, ce qui réduirait à 375 M€ le produit de la taxe perçu par les CCI. À la suite de la crise sanitaire, cet abaissement du plafond de la taxe a été suspendu lors du débat budgétaire sur le projet de finances pour 2021.

Une étape importante a été franchie avec la loi PACTE, qui prévoit la centralisation de la TCCI au bénéfice de CCI France, qui devient l'unique affectataire du produit de la taxe, à charge pour elle de la répartir entre les chambres régionales, ces dernières procédant de leur côté à la répartition entre les chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) lorsqu'elles subsistent. Cette répartition de la taxe entre les chambres, qui devra tenir compte des objectifs et de la performance de chacune, suppose de disposer d'un système d'information financier, de suivi et d'audit qui reste encore embryonnaire. Au-delà du levier financier, CCI France doit mettre en place des instruments de pilotage et de management indispensables pour être en mesure de jouer le rôle d'impulsion, d'animation et de contrôle du réseau des CCI que le législateur a souhaité lui confier.

La taxe pour frais des CMA (TCMA) est due par les chefs d'entreprises individuelles (artisans) ou les sociétés immatriculées au répertoire des métiers et se compose de deux éléments :

- un droit fixe par assujéti, déterminé par chaque chambre régionale, dans la limite d'un taux maximum ;
- un droit additionnel à la cotisation foncière des entreprises (CFE), exigible des seuls artisans imposés à la CFE.

Graphique n° 6 : la taxe pour frais de CMA (TCMA - en M€)



Source : direction générale des entreprises

La réduction du plafond de la taxe a été moins brutale que pour les CCI et en partie atténuée à compter de 2016 par l'assujettissement des micro-entrepreneurs. De fait, la taxe encaissée par les CMA en 2018 est en retrait de seulement 8 % par rapport à 2010 et le COP de CMA France évoque le maintien du plafond à son niveau actuel.

À partir de 2021, CMA France aura également la mission de répartir chaque année le produit de la taxe entre les chambres régionales. Elle disposera ainsi d'un levier nouveau pour piloter le réseau. Comme pour les CCI, ces nouveaux pouvoirs nécessitent de mettre en place des instruments de pilotage et de management fiables et efficaces qui font aujourd'hui défaut.

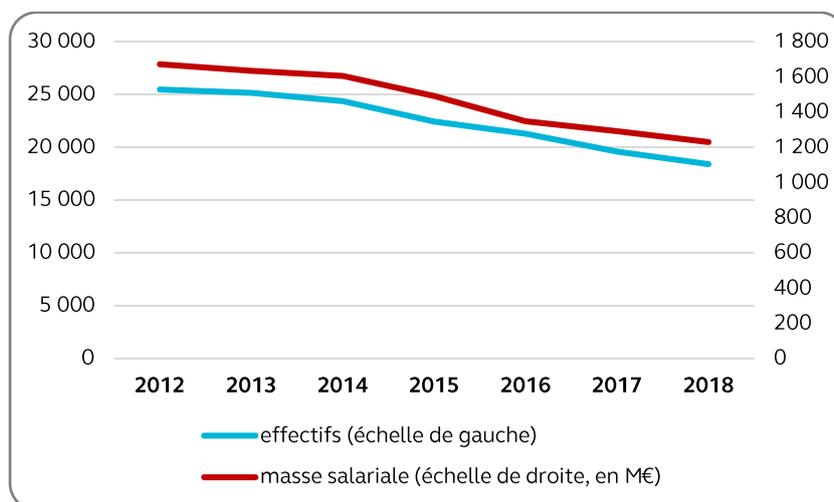
Désormais totalement encadrées par l'État, les taxes affectées aux chambres consulaires s'éloignent d'une ressource décidée par les représentants des professionnels et gérée par eux pour s'apparenter à une dotation fixée par l'État. La numérisation croissante de l'économie conduit à s'interroger sur le bien-fondé d'une fiscalité affectée pesant pour l'essentiel sur les actifs physiques des entreprises, plaçant par exemple le commerce traditionnel dans une situation concurrentielle défavorable par rapport au commerce en ligne.

Dans ces conditions, il conviendrait d'étudier des solutions alternatives de financement en fonction de scénarios d'évolution de leur rôle : soit le basculement sur le budget général, soit une contribution volontaire obligatoire (CVO), soit le financement au cas par cas dans le cadre de commandes publiques.

C - Des réductions d'emploi significatives pour les CCI, mais peu d'avancées sur les nécessaires mutualisations

La pression financière croissante a conduit les CCI à procéder à des efforts notables en diminuant entre 2012 et 2018 leurs effectifs de 27,8 % et leur masse salariale de 26,5 %, sans inscrire pour autant cette baisse dans une stratégie de mutualisation de certaines fonctions.

Graphique n° 7 : les effectifs et la masse salariale des CCI
(en ETP)



Source : Cour des comptes, d'après direction générale des entreprises et CCI France

Cette diminution résulte principalement de la mise en œuvre d'un plan initié en 2015, dénommé plan emploi consulaire (PEC). La logique de régionalisation des fonctions support aurait dû conduire à des réductions d'effectifs concernant en premier lieu les fonctions « support et institutionnelles ». Or ce sont d'abord les fonctions « emploi et formation » et « appui aux entreprises » qui ont été touchées, domaines où les CCI souhaitent précisément se développer. En conséquence, le poids des fonctions support, institutionnelles et de pilotage s'est accru (de 26,7 % de l'effectif total en 2014 à 28,9 % en 2017), suscitant un alourdissement des frais de structure au moment même où le réseau aurait dû les alléger pour proposer une offre de services compétitive pour les entreprises.

Les restructurations auraient dû se traduire par une refonte de la carte nationale des établissements. Depuis 2010, le législateur encourage les chambres consulaires à se regrouper en établissements régionaux. Si les progrès sont réels, ils restent insuffisants et surtout très hétérogènes d'une région à l'autre.

La réduction du nombre d'établissements publics (165 en 2010, 103 en 2020¹²⁹) a été permise, d'une part, par des regroupements et fusions et, d'autre part, par le passage en 2017 de 22 CCIR en métropole à 13 en application de la réforme de la carte des régions. Pour autant, l'organisation reste peu lisible, avec une minorité d'établissements uniques en région disposant de la surface financière nécessaire et une majorité de CCIR aux marges plus restreintes et gérant des réseaux constitués de CCIT hétérogènes dont certaines n'ont plus de viabilité économique.

Cette situation pose la question de l'instauration d'établissements régionaux uniques, perspective que CCI France rejette. Pourtant, l'expérience montre que le regroupement d'établissements en un établissement régional unique ne conduit pas nécessairement à remettre en cause les implantations territoriales de proximité auxquelles les utilisateurs – en l'occurrence les chefs d'entreprise – sont attachés¹³⁰. Comme le montre l'exemple des Hauts-de-France, un équilibre peut être trouvé entre la rationalisation du réseau et le maintien de la proximité.

En application de la loi PACTE, les CMA doivent instaurer le 1^{er} janvier 2021 des établissements publics uniques en région sur le modèle de ce qui existe déjà dans plusieurs régions.

Comme pour le réseau des CMA, la Cour estime que l'État devrait engager les CCI dans un processus de régionalisation par étape de leur réseau.

III - Des interrogations persistantes sur l'avenir

Les transformations engagées par les CCI et les CMA constituent des avancées. Mais les difficultés et les lenteurs constatées pour mettre en œuvre l'ambition inscrite dans la loi PACTE conduisent à s'interroger sur la viabilité du nouveau modèle économique visé, sur le pilotage des réseaux et sur la stratégie.

¹²⁹ Respectivement 171 et 109 en comptant les six CCI de collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie.

¹³⁰ Cas des Hauts-de-France par exemple.

A - Une viabilité économique incertaine

Des interrogations persistent sur la capacité des chambres consulaires à développer des prestations facturées à un niveau suffisant pour assurer leur équilibre économique dans un contexte de baisse des taxes qui leur sont affectées.

Les CCI ont engagé une transformation de leur mission d'appui aux entreprises en proposant une offre nationale de services. L'idée est de valoriser l'image et le savoir-faire des CCI auprès des entreprises et de prendre appui sur les contacts réalisés lors de rencontres professionnelles, de formalités d'enregistrement ou de formations, pour vendre des prestations payantes.

Toutefois, les actions relevant de cette mission présentent aujourd'hui une situation très déséquilibrée où les produits d'exploitation couvrent moins de 39 % des charges d'exploitation. Les domaines dans lesquels les CCI prévoient de développer en priorité leur offre commerciale représentent un volume d'activité marginal dont les coûts sont couverts actuellement en quasi-totalité par la ressource fiscale. Espérer que les utilisateurs d'hier deviendront demain des clients acceptant de payer des prestations qu'ils n'avaient pas à payer ou presque relève d'un pari audacieux.

Imaginer de nouvelles offres pour atteindre un tel objectif suppose une connaissance précise des besoins à satisfaire, des acteurs présents sur le marché et des segments de marché sur lesquels l'offre des CCI pourrait être la plus pertinente. Or, cette connaissance demeure, dans la plupart des cas, superficielle. Le développement d'activités rentables implique également de repenser les processus métiers pour passer d'une logique de guichet administratif à une logique commerciale, de transformer les outils et systèmes d'information, les attitudes des collaborateurs et donc la culture d'entreprise. Or, les investissements dans la formation des collaborateurs, dans les systèmes d'information pour disposer de bases de données clients enrichies, qualifiées et exploitables, dans le marketing et la publicité, restent encore limités et leurs résultats prendront du temps à se concrétiser.

Une démarche comparable est engagée dans le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, qui a identifié un certain nombre d'offres facturables ayant fait leurs preuves et pouvant être déployées dans tout le réseau. C'est le cas du « parcours créateur », qui a pris le relais du stage préalable à l'installation (SPI), désormais facultatif. L'objectif affiché est de prendre contact avec les porteurs de projet dès le lancement de leur activité, en s'adressant également aux micro-entrepreneurs.

Pour les CCI comme pour les CMA, ces services payants se trouvent en concurrence avec des prestations proposées par de nombreux intervenants déjà présents sur le marché du conseil aux entreprises, comme les experts-comptables ou les cabinets juridiques et fiscaux, et les segments de marché non couverts offrent peu de perspectives de rentabilité. Les coûts de gestion (chargés des coûts de structure) affichés actuellement par les CCI sur ces actions ne peuvent être équilibrés sans l'affectation d'une part importante de ressource fiscale. Il est dès lors peu probable qu'elles parviennent à court terme à un équilibre économique en pratiquant des tarifs qui devront nécessairement rester cohérents avec ceux du marché.

Faute de voir ces nouvelles recettes se développer aussi vite que prévu, l'équilibre économique des CCI et des CMA risque de rester très dépendant de la taxe. C'est ce constat, affiché par CCI France dans son rapport au Gouvernement et au Parlement de juin 2020¹³¹, qui a conduit le législateur, dans le contexte particulier de la crise sanitaire, à maintenir inchangé le plafond de la TCCI pour 2021.

B - Un modèle de gouvernance à mi-chemin

Les CCI et les CMA restent marquées par un attachement fort au statut d'établissement public, à l'autonomie des établissements et à un mode de désignation décentralisé des élus consulaires. Or l'esprit de la loi PACTE est de promouvoir un fonctionnement centralisé où la stratégie, les moyens, les instruments de pilotage et de contrôle sont dévolus aux deux organes centraux, CCI France et CMA France, sous une tutelle administrative et financière de l'État qui reste forte au niveau central et au niveau déconcentré.

Le modèle de désignation décentralisée des élus est en difficulté. Comme pour les élections professionnelles, la participation aux élections consulaires ne cesse de reculer (12 % pour les CCI et les CMA en 2016), ce qui peut s'expliquer par une désaffection générale pour les élections professionnelles, par la complexité du processus électoral, mais aussi par la visibilité limitée des actions des chambres consulaires.

À l'avenir, la forte représentation territoriale dans les instances et l'importance de la fonction délibérative des assemblées devront être conciliées avec l'émergence d'un fonctionnement de plus en plus régionalisé et piloté, notamment au moyen d'objectifs. La montée en puissance des niveaux régional et national rend indispensables des ajustements dans la gouvernance des réseaux.

¹³¹ *Rapport de CCI France au Gouvernement et au Parlement relatif à la situation financière du réseau des CCI en application de l'article 59 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020.*

Faute d'une gouvernance adaptée, certains chantiers opérationnels lancés au niveau national ont pris du retard. Ainsi, le système d'information des ressources humaines des CCI, lancé en 2011, qui a représenté un investissement de 25 M€ hors taxes sur cinq ans, ne couvre pas encore l'ensemble des établissements et des collaborateurs. De même, l'outil national d'agrégation des données comptables des CCI (le Cube) n'apparaît pas suffisant, dans sa version actuelle, pour permettre de disposer rapidement de données fiables, exhaustives et homogènes sur la situation financière de l'ensemble des CCI, ce qui devient pourtant prioritaire pour répartir la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) de manière rationnelle. En application de la loi PACTE, les CCIR devront présenter en 2021 des comptes combinés pour l'exercice 2020, ce qui, dans l'état actuel des systèmes d'information de certaines CCIR, paraît difficile. Les spécificités comptables utilisées par certains établissements, si elles peuvent avoir une justification locale, limitent enfin l'homogénéité et la qualité des données et entraînent des coûts superflus de mise en cohérence.

La situation n'est guère plus avancée du côté des CMA. Ainsi, le progiciel comptable national, choisi pourtant en 2011, n'était déployé que dans 45 % des chambres fin 2019, le déploiement complet étant prévu désormais pour 2022. Ce retard coûteux restreint la capacité de CMA France à connaître la situation financière de chaque établissement et conduit à des données financières et comptables agrégées d'une fiabilité limitée. CMA France devrait pourtant pouvoir s'appuyer sur des informations solides et incontestables pour répartir le produit de la taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat (TCMA) de manière objective.

La question de l'adaptation des statuts des personnels se pose également dans les deux réseaux. Pour les CCI, la loi PACTE a mis fin au statut particulier et les établissements recrutent à présent des personnels sous contrat de droit privé. La convention collective n'est pas encore signée, alors qu'elle est nécessaire pour attirer de nouveaux collaborateurs et encourager les mobilités entre les établissements. S'agissant des CMA, l'État a fait le choix de ne pas modifier le statut des personnels alors même que des évolutions sont nécessaires, par exemple pour favoriser la mobilité des secrétaires généraux de CMA, ou les personnels enseignants des CFA concurrencés à présent par des organismes privés.

Enfin, les conditions d'exercice de la tutelle administrative et financière de l'État devraient être adaptées aux évolutions profondes que connaissent les deux réseaux. Il est nécessaire de définir des priorités nationales de contrôle pour faciliter un contrôle plus ciblé, plus rapide et compatible avec les exigences d'un pilotage national.

Au total, l'émergence de deux réseaux consulaires cohérents, pilotés par des têtes de réseaux disposant de réels pouvoirs et d'une connaissance approfondie des activités des chambres, comme de leur situation financière, reste encore très incertaine et continue de se heurter à des résistances culturelles fortes.

C - Des décisions à prendre sans retard

La loi PACTE de 2019 a fait le choix de maintenir, pour l'essentiel, le statut des CCI et des CMA, tout en les incitant à être moins dépendantes de la taxe grâce au développement des recettes commerciales et à une restructuration régionale et nationale autour de têtes de réseau dotées de pouvoirs renforcés. Près de deux ans après la publication de la loi, la Cour note que ce pari est loin d'être gagné. Si ce constat se confirmait, l'État et les deux réseaux se trouveraient face à des choix difficiles.

L'option d'une plus grande intégration dans l'administration de l'État paraît peu d'actualité, alors que les services déconcentrés chargés du développement économique ont été fortement réduits et la compétence transférée aux régions.

L'option d'une reprise globale par les régions, qui ont la compétence du développement économique, a été clairement écartée par ces dernières et la Cour n'a pas constaté de changements de position au cours de son enquête.

La transformation des CCI et des CMA en prestataires de services, financés non plus par une taxe affectée payée par les entreprises, mais par le produit de l'activité des chambres, correspond à l'évolution la plus logique dans une optique de bonne utilisation des deniers publics. Elle s'accompagnerait vraisemblablement d'une réorganisation de leur présence territoriale et nécessiterait des changements importants en termes culturels et de compétences pour les agents des réseaux. Elle supposerait également un soutien fort des entreprises à l'égard de leur chambre consulaire et une appréciation favorable de la pertinence des services qu'elle leur apporte¹³².

Les décisions à venir devront s'appuyer sur une évaluation de la mise en œuvre des dispositions de la loi PACTE relatives aux réseaux consulaires, trois ans après sa promulgation, mais aussi sur une analyse précise du rôle et de l'utilité des CCI et des CMA pour les entreprises et notamment les plus petites d'entre elles, qui connaissent de profonds bouleversements de leur environnement et de leur modèle économique.

¹³² Il est difficile d'apprécier correctement ce que les entreprises pensent des services rendus par les chambres consulaires. Ainsi, le taux de satisfaction de 94 % pour les prestations du domaine création/transmission/reprise d'entreprise (source : Cube CCI France pour 2017) doit être relativisé, car il ne porte que sur une part réduite (5 %) des entreprises créées.

CONCLUSION

Les réseaux des CCI et CMA se sont engagés, plus ou moins volontairement et plus ou moins rapidement, dans une réforme de leur organisation, de leur fonctionnement et de leurs missions, sous la double contrainte de la baisse du niveau de la taxe affectée et des dispositions votées par le Parlement, notamment dans le cadre de la loi PACTE. Même si ces dernières sont trop récentes pour pouvoir totalement être évaluées, les travaux conduits par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes montrent que les réformes engagées demeurent inabouties et que leur succès est loin d'être garanti.

Une évaluation complète et sans tabou de l'utilité des réseaux consulaires pour les entreprises est indispensable. Elle devra permettre de vérifier la légitimité du maintien du financement public qui leur est accordé.

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance.....	213
Réponse du président de CCI France	216
Réponse du président de CMA France	222

Destinataire n'ayant pas d'observation

Président de la CCIR Paris Île-de-France
--

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Par courrier en date du 15 décembre 2020, vous m'avez transmis le chapitre de votre prochain rapport public annuel relatif aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA).

Ce chapitre dresse un bilan de la situation des CCI et des CMA à l'issue des réformes de ces dix dernières années qui ont trouvé une forme d'aboutissement avec la loi Pacte dont les dispositions entrent en vigueur au rythme de la publication des décrets d'application, soit entre août et décembre 2019 pour les CCI et au début du premier trimestre 2021 pour les CMA. Si les constats sur les évolutions organisationnelles et financières passées n'appellent pas d'observations particulières de ma part, je souhaite cependant revenir sur trois points :

1. La Cour s'interroge sur le bien-fondé d'une fiscalité affectée et recommande d'étudier des solutions alternatives de financement pour les réseaux consulaires

Les dernières réformes ont contribué à simplifier les modalités de financement par taxes affectées des réseaux consulaires. Ainsi, alors que les dispositions de l'article 1600 du CGI étaient régulièrement critiquées pour leur manque de transparence, de lisibilité et d'adaptation aux besoins réels des CCI, les modalités de répartition de la taxe pour frais de chambres (TFC) des CCI ont été redéfinies à compter de l'exercice budgétaire 2020 : la TFC est désormais affectée à CCI France qui en répartit le produit en fonction de critères objectifs et de priorités fixées avec l'État. CCI France et les CCI de région sont associées à la définition des missions prioritaires, financées en totalité ou en partie par la TFC. Dans ce cadre, les CCI conservent la faculté de mettre en œuvre les adaptations locales nécessaires tenant compte des particularités des territoires. Avec la contractualisation, l'État a renforcé le pilotage stratégique, en définissant avec les têtes de réseaux des axes prioritaires et en s'assurant de leur déploiement effectif, tout en accordant une plus grande responsabilité aux élus dans le cadre d'une démarche de performance. Les premiers comptes rendus annuels des conventions d'objectifs et de moyens concluses avec les CCIR, remis à la fin du 1er semestre 2020, témoignent de la diversité des choix opérés et des options retenues, tout en mettant en valeur la cohérence des objectifs et des actions, notamment lorsqu'un pilotage national est nécessaire, comme par exemple sur le déploiement de la Team France Export.

Il en est de même pour les CMA, qui ont défini à travers le COP signé avec l'État en janvier 2020, les actions prioritaires d'accompagnement des entreprises et de transformation du réseau. Ces actions prioritaires font l'objet de cibles quantitatives ou qualitatives à atteindre, qui seront déclinées dans les conventions d'objectif et de moyens au niveau régional. Parallèlement, la loi de finances pour 2020 a modifié l'article 1601 du CGI au 1^{er} janvier 2021, en confiant à CMA France la répartition de l'ensemble de la taxe entre les chambres régionales, selon leurs performances dans l'accompagnement des entreprises, tel que défini au COP. Ce pilotage du réseau par la performance permettra d'assurer une lisibilité des actions et de mesurer son efficacité à les mener.

Même si les organisations professionnelles se montrent attachées jusqu'ici au maintien d'une fiscalité affectée, qui correspond historiquement au mode de fonctionnement et aux missions des chambres assurant un lien direct entre les entreprises et leur territoire, la question de la justification et du maintien à terme de cette modalité de financement est posée à bon droit par la Cour, compte tenu notamment du plafonnement instauré en 2013. Par ailleurs, comme la Cour a déjà pu le faire observer, l'affectation de taxes à des tiers va à l'encontre de la logique du principe d'universalité budgétaire, participe à la fragmentation de nos finances publiques et affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire.

Dès lors, les solutions alternatives de financement suggérées par la Cour nous paraissent pouvoir être étudiées sans a priori à moyen terme. Cependant, le Gouvernement s'est inscrit dans un partenariat avec les chambres consulaires qui n'inclut pas de modification des modalités de financement puisqu'il prévoit, notamment pour le CCI, une baisse de plafond pour 2022.

2. La Cour regrette la lenteur des transformations des deux réseaux et émet des doutes sur leur capacité à mener à bien leur réforme

Les réformes initiées par la loi Pacte sont ambitieuses. La transformation des deux réseaux a été conçue, dès l'origine, comme une réforme à moyen terme qui sera notamment consolidée par l'appropriation qu'en feront les élus après le renouvellement général de 2021. Par ailleurs, ces réformes organisationnelles s'ajoutent à une autre réforme majeure, celle de l'apprentissage et de son financement. Le terme des évolutions était fixé initialement en 2023 pour les CCI. Un suivi exigeant a été mis en place pour s'assurer de la capacité du réseau à mener à bien sa transformation. La crise sanitaire et sociale a certes ralenti le rythme des réformes et des adaptations, mais elle ne les a ni arrêtées, ni remises en cause. Tous les chantiers lancés devront aboutir en 2021, que ce soit en termes d'offre de services, de gestion du personnel ou de pilotage par CCI France ou encore en termes de régionalisation des CMA et d'affectation de la taxe à CMA France.

Le Parlement a voulu adapter la trajectoire de la TFC des CCI en conséquence. Les missions définies dans le contrat d'objectifs et de performance ont été complétées par un protocole signé le 12 octobre 2020 entre l'État et CCI France. Les missions de service public y sont momentanément renforcées et les chantiers de réforme doivent aboutir. Les mutualisations au sein du réseau des CCI, mais aussi entre les deux réseaux, sont plus que jamais encouragées, un bilan détaillé sera dressé en 2022 en vertu de l'article 86 de la loi de finances pour 2021.

Les réformes de 2019 ont fixé un cap et une ambition, tout en laissant le choix aux réseaux de leur organisation. Le réseau des CMA a opté pour une régionalisation, régionalisation qui a été écartée pour le réseau des CCI. Le bilan de la réforme des CMA permettra également, le moment venu, de mesurer précisément les bénéfices obtenus et les limites éventuelles d'une telle organisation.

3. La Cour s'interroge à raison sur la viabilité économique des réseaux consulaires soumis à une pression financière croissante et conduisant des missions ne relevant pas toutes du service public

Même si les réseaux consulaires ont été sollicités par le Gouvernement dès le mois de mars 2020, en tant que relais d'information, ils ont aussi contribué à la mise en œuvre des dispositifs de soutien et de relance, notamment auprès des plus petites entreprises. Les réseaux consulaires ont été chargés d'accompagner ces entreprises dans des processus de transformation, numérique et écologique notamment. Plus de 33 000 TPE et PME industrielles ont ainsi été contactées par les CCI à l'automne 2020, leurs besoins ont été analysés et 20 % d'entre elles ont fait l'objet d'un suivi personnalisé. En novembre 2020, 46 000 commerçants ont été contactés par leur CCI dans le cadre de l'opération « SOS numérique commerce » qui visait plus particulièrement les commerces fermés administrativement (restauration, librairies, chaussures, jouets, habillement et bijouteries). Une campagne de communication a été lancée parallèlement et des opérations spécifiques ont été conduites dans le cadre du programme « action cœur de ville ». L'objectif était de permettre aux commerçants de maintenir un lien avec leurs clients et de développer les ventes à distance. Partenaires de la Team France Export, les CCI avaient également placé plus de 700 chèques relance export fin décembre 2020. Acteurs historiques dans le domaine de l'apprentissage, les réseaux ont multiplié les opérations pour préserver la bonne dynamique de l'apprentissage.

Plus récemment, le réseau des CCI a été sollicité comme interlocuteur de premier niveau dans l'accompagnement des secteurs particulièrement impactés (hôtellerie, voyagistes, traiteurs, événementiel, salles de sport et discothèques). En 2021, les actions de prévention et d'accompagnement des entreprises en difficulté seront une priorité. Enfin, le réseau des CCI est fortement impliqué dans l'accompagnement du plan d'action en faveur de l'industrie.

Pour leur part, les CMA ont engagé des actions de numérisation de leurs ressortissants, en proposant, à près de 33 000 entreprises, un diagnostic numérique gratuit ainsi que des aides à la transition numérique. Les CMA se sont également engagées, avec l'ADEME, dans des actions de soutien à la transition écologique des entreprises.

Les réformes en cours, ainsi que la crise sanitaire, imposent aux réseaux consulaires l'ardente obligation d'accélérer leur transformation et de renforcer leur visibilité auprès de leurs ressortissants. Même si leur rôle est généralement apprécié par les élus locaux, les préfets, les parlementaires et les organisations professionnelles, les réseaux consulaires doivent progresser en compétence et en réactivité pour répondre aux aspirations croissantes de ressortissants exigeants, davantage connectés et ayant accès à une offre de services aux entreprises de plus en plus étoffée et concurrentielle.

La mobilisation des réseaux consulaires doit non seulement se poursuivre mais devra nécessairement s'amplifier. Toutes les chambres doivent être pleinement engagées auprès des entreprises et des pouvoirs publics, tout en poursuivant leur transformation. Elles seront notamment confrontées en 2021 au défi de la légitimité de leur gouvernance à l'occasion des élections professionnelles dont le taux de participation devra s'améliorer significativement.

Le Gouvernement sera particulièrement attentif et exigeant quant au respect de ces engagements, à la qualité des services rendus et à l'exemplarité de leur gestion interne. Un suivi régulier est en place et il sera rendu compte de l'évolution des réseaux consulaires, notamment au travers des rapports annuels présentés lors de l'examen des projets de loi de finances.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CCI FRANCE

CCI France et CMA France, respectivement têtes de réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), déplorent que les analyses concernant les chambres consulaires soient à la fois à charge et souvent dépassées suite aux profondes transformations qu'elles ont opérées dans un passé récent. Elles ne comprennent pas que l'action des CCI et des CMA durant la crise en 2020, louée par tous les acteurs publics (Gouvernement, Parlement, collectivités territoriales, organisations professionnelles) et les entreprises elles-mêmes soit ainsi dénigrée sur la base de la citation d'une seule enquête portant de surcroît sur un sujet sur lequel elles n'étaient pas les opérateurs désignés. Ceci est perçu par les milliers de chefs d'entreprises élus et de collaborateurs des chambres qui se sont mobilisés sans relâche tout au long de l'année 2020, comme une profonde injustice.

La crise sanitaire et économique a, au contraire, confirmé, s'il en était besoin, l'utilité des réseaux consulaires, corps intermédiaires de l'État tels que définis par la Loi : par leur expertise et leur maillage du territoire, ils participent à la construction des politiques publiques nationales et territoriales destinées à leurs entreprises ressortissantes, et assurent dans le même temps la mise en œuvre du « dernier kilomètre », au plus près de la réalité des entreprises et de leurs besoins concrets. Ils sont donc clairement un atout pour notre pays : comment l'État pourrait-il déployer efficacement des mesures de soutien aux entreprises commerciales comme artisanales, industrielles ou de services, ou un plan de relance sans les réseaux consulaires ? Ceci nécessite sans aucun doute une ressource fiscale à un niveau satisfaisant, certes en forte réduction depuis près d'une dizaine d'années, et exclut totalement un financement exclusif par des prestations ou une contribution volontaire obligatoire qui auraient pour conséquence l'abandon immédiat de toutes les missions d'intérêt général, en particulier auprès des centaines de milliers de TPE.

1 - Sur la remise en cause de l'utilité des CCI et leur proximité avec les entreprises

Indiquer que, pendant la crise sanitaire, le rôle des CCI « a principalement consisté à donner gratuitement de l'information » est contraire à la réalité que de nombreux acteurs ont pu constater sur le terrain (préfets, DIRECCTE, collectivités territoriales, députés et sénateurs, organisations professionnelles, médias).

À titre d'exemples, l'expression de remerciement du Président de la République lors de son déplacement le 31 mars 2020 à Angers à l'égard de la mobilisation de la CCI en soutien aux entreprises ayant décidé de contribuer à la production d'équipements de protection individuelle ; la réponse du 22 décembre 2020 du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance à la question écrite n° 32877 de l'Assemblée nationale indiquant que « le bilan de leurs actions est très favorable » ; les nombreuses expressions de remerciement des Ministres sur les réseaux sociaux (comptes twitter ou LinkedIn d'Agnès Pannier-Runacher et Alain Griset) sur l'action des CCI en matière de diffusion auprès des entreprises de l'information sur les dispositifs du Plan FranceRelance ; l'unanimité des députés saluant le travail des CCI lors de l'audition du Président de CCI France devant la Commission des Affaires économiques le 9 juin 2020 ; les évaluations des Préfets de Région dans leurs bilans des Conventions d'Objectifs et de Moyens des CCI ; les remerciements du MEDEF (exprimés par Geoffroy Roux de Bézieux lors des universités d'été du Medef 2020) et de la CPME (message de François Asselin transmis en Comité Directeur de CCI France du 15 décembre 2020 devant la Direction générale des entreprises), la gratitude à l'égard des élus et collaborateurs du réseau exprimé au président de CCI France par le Premier ministre

Il est indispensable de rétablir l'intégralité du champ d'action des CCI pendant cette crise : certes, diffusion gratuite d'informations en tant que relais des politiques publiques dans les territoires (sur le seul premier confinement, le réseau des CCI a été amené à gérer plus de 820 000 contacts d'entreprises), mais aussi campagne d'appels sortants pour permettre une écoute et une explication individualisée des dispositifs de soutien et de relance (33 000 appels aux PMI de mi-septembre à mi-novembre et 35 000 appels aux commerçants de novembre à mi-décembre), accompagnement à la transformation numérique des commerçants (avec diagnostics gratuits de maturité digitale, recommandations, mise à disposition de marketplaces et de plateformes de géolocalisation pendant les confinements), accompagnement des entreprises industrielles dans la relance (industrie du futur, décarbonation, développement de l'hydrogène vert...), accompagnement des entreprises à l'export (dans le cadre de la TFE, les collaborateurs CCI ont placé plus de 800 chèques Relance export en 2020), mobilisation pour relancer la dynamique de l'apprentissage, distribution de masques aux TPE-PME (dans le cadre d'opérations avec C-Discount et La Poste, à la demande du Ministère de l'Économie et des Finances pendant le premier confinement), financement et participation opérationnelle au dispositif de soutien psychologique des dirigeants en partenariat avec l'association APESA (Aide psychologique aux entrepreneurs en souffrance aigüe)...

Fortes de leur proximité avec le terrain, les CCI et CCI France ont par ailleurs, dans le cadre de leur mission de représentation des entreprises, porté de nombreuses propositions en faveur des entreprises, tant auprès du gouvernement, des parlementaires et des collectivités territoriales, dont la plupart a été reprise.

Avant la crise, le taux de satisfaction des entreprises accompagnées par les CCI était déjà élevé (taux de satisfaction de 89,7 % en 2018 selon les chiffres consolidés dans le CUBE). Pour prendre de la hauteur et retenir une évaluation extérieure sur l'utilité de l'action des CCI, l'analyse du rapport de la Cour des Comptes aurait pu aussi retenir le chiffre avancé par le rapport IGF/CGEFI/CGE de mars 2018 indiquant un taux de satisfaction de 72 % chez les entreprises ayant fait appel aux services des deux réseaux consulaires.

2 - Sur la remise en cause de la fiscalité affectée aux CCI

L'analyse de la Cour des Comptes prend le parti de recommander la substitution des taxes affectées aux CCI par un financement assuré par des prestations tarifées, évolution qualifiée comme la « plus logique ». CCI France considère au contraire qu'au vu de la nouvelle situation des entreprises face à la crise, en particulier des plus petites d'entre elles, il apparaît plus que jamais nécessaire de maintenir, voire de renforcer, le niveau de ressources fiscales affectées aux chambres consulaires, afin de préserver et développer un accompagnement de proximité aux TPE-PME, gratuit ou quasi-gratuit, pour assurer leur survie et leur relance.

L'existence de taxes affectées est dans l'intérêt des entreprises elles-mêmes qui bénéficient du soutien de réseaux d'établissements publics maillant parfaitement le territoire, au travers d'un financement favorable aux TPE-PME (ce sont en effet elles qui bénéficient le plus des services des CCI, alors que ce sont les grandes entreprises qui contribuent le plus à leur financement). Passer demain à un système de contribution volontaire des entreprises ou fondé sur les seules prestations tarifées mettrait fin à un service d'intérêt général (sur la création-reprise d'entreprises, l'accompagnement aux mutations, l'export, l'appui aux territoires, la représentation...) confirmé par le Contrat d'Objectifs et de Performance pluriannuel signé entre l'État et CCI France en avril 2019. Les principaux perdants de cette recommandation seraient les petites entreprises n'ayant pas la solidité financière pour payer des prestations tarifées, alors même qu'elles sont en grande difficulté, malheureusement de façon durable en raison de la crise que nous traversons.

Ce constat, renforcé par la crise sanitaire et la nouvelle situation des entreprises, était déjà celui qui est ressorti du Grand Débat National post-gilets jaunes, les artisans, commerçants, indépendants demandant un accompagnement public de proximité, gratuit ou à faible coût, dans tous les territoires.

3 - Sur le pilotage des CCI et l'avancement de leur transformation

L'analyse de la Cour des Comptes ne semble pas intégrer les avancées à marche forcée de la transformation des CCI, engagée dès 2018 et amplifiée avec l'adoption de la loi PACTE du 22 mai 2019, dont les dispositions ont été appuyées par les CCI, tant en matière de pilotage par la tête de réseau CCI France qu'en matière de modernisation de l'offre de services. La réforme des CCI est d'ailleurs souvent citée en exemple par les pouvoirs publics de par son ampleur et sa rapidité, alors même que nous ne disposons de tous les décrets d'application que depuis fin décembre 2019 et que l'année 2020 a été une année de crise profonde qui a nécessité de redéployer la majorité des ressources des CCI vers le soutien aux TPE/PME.

Parmi les réalisations opérées, nous pourrions citer :

- **La tarification unique** : dès 2019, adoption de délibérations d'Assemblée générale sur différentes prestations.
- **L'Offre nationale de services** (sous une marque unique : SOLUCCIO) : décision d'Assemblée générale adoptée le 28 janvier 2020 ; une offre pour les entreprises, pour les particuliers et pour les territoires.
- **La répartition de la TCCI** : désormais assurée par la tête de réseau, la répartition de la taxe pour frais de chambres se fait selon les orientations prévues par la loi PACTE (performance, péréquations, respect et déploiement des décisions d'AG de CCI France...). Deux exercices réussis et approuvés à une forte majorité pour la répartition de la TCCI 2020 et 2021.

- **La mise en place d'une GPEC nationale, avec des plans d'actions dans chaque région** : montée en compétences des collaborateurs notamment sur les champs numérique et commercial.
- **La transformation sociale du réseau** : les négociations sociales ont abouti en décembre 2020 à une proposition de convention collective nationale ouverte à la signature des organisations syndicales.
- **La mise en place effective de la Team France export** : réunions des équipes Business France et CCI en un même lieu, dans les locaux des CCI, plate-forme commune de solutions, gestion de la relation clients (GRC) partagée.
- **Des outils digitaux reconnus** : CCI Store, Digipilote (retenu comme outil de la transformation digitale des TPE-PME et de la transition écologique par le Gouvernement), CCI Business Builder...

Par ailleurs, la Cour des Comptes aurait pu citer d'autres chantiers importants en cours et qui devront être finalisés en 2021, conformément à l'engagement des CCI dans le protocole d'accord signé avec le Gouvernement le 12 octobre 2020 ou en mise en œuvre de la loi PACTE : production des comptes combinés, lancement de missions d'audits au sein du réseau par CCI France, élaboration d'une stratégie immobilière, nouveaux plans régionaux de mutualisations, grille salariale pour les directeurs généraux, tous sujets traités à marche forcée et qui ont abouti ou aboutiront en 2021, soit avant la fin de la mandature 2017-2021 des membres élus des CCI.

La qualification « d'embryonnaire » du système financier et de suivi des CCI est pour le moins contestable au regard de l'outil CUBE, en place depuis 2013, qui intègre les budgets et les comptes exécutés en format « tutelle » (comptabilité générale), et en format norme 4.9 (comptabilité analytique), ainsi que des indicateurs d'effectifs, d'activité et de performance et des outils de contrôle de cohérence.

Enfin, nous contestons la lecture du Plan Emploi Consulaire (PEC), conduisant à juger un « alourdissement des frais de structure. » Il est au contraire à noter que la suppression de postes par le PEC, a été plus importante dans les fonctions support qu'ailleurs au regard de leur poids : en effet, alors que ces emplois représentaient 19% des postes, le PEC comptait 24,5% de fonctions support parmi les suppressions de postes. Pour mémoire, ce plan de départ volontaire a été rendu nécessaire suite au prélèvement sur les fonds de roulement des CCI et aux baisses très importantes de leurs ressources fiscales. Son coût a permis de générer ensuite rapidement des économies récurrentes sans lesquelles les CCI n'auraient pas pu équilibrer leurs comptes.

4 - Sur la régionalisation des CCI

La Cour des Comptes semble considérer le modèle de l'établissement régional unique comme le seul devant être promu. Or aucun élément ne permet d'indiquer que ce modèle est le plus efficient en termes de mutualisations ; selon les situations en région, il apparaît en revanche potentiellement moins pertinent au regard des besoins d'accompagnement des entreprises en proximité (tant au niveau de la représentation des chefs d'entreprise par des élus gardant des capacités d'initiative territoriale en matière d'action et de budget qu'au niveau des points d'accueil qualifiés des porteurs de projets et des entreprises). Le modèle de l'établissement public régional unique revêt en particulier le risque d'une dilution des partenariats au niveau infrarégional entre les CCI et les métropoles, entre les CCI et les intercommunalités, les communes, ou les départements. Toutes ces raisons font que CCI France insiste sur la nécessité de continuer à rendre possibles toutes les organisations prévues, décidées et confirmées par le législateur : CCI de région avec plusieurs chambres territoriales (des métropolitaines aux hyper-rurales) coexistant parfois avec des chambres locales, ou établissement public régional unique. Chaque région doit pouvoir se prononcer sur le modèle qui lui convient le mieux, par son schéma directeur régional, en prenant en compte les différentes situations locales qui ne sauraient être décidées de façon uniforme au niveau national.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CMA FRANCE

De l'utilité des réseaux consulaires

CCI France et CMA France, têtes de réseau des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) et des Chambres de Métiers et de l'Artisanat (CMA), déplorent que les analyses concernant les chambres consulaires soient à la fois à charge et souvent datées suite aux profondes transformations qu'elles ont opérées dans un passé récent. Elles ne comprennent pas que l'action des CCI et des CMA durant la crise en 2020, louée par tous les acteurs publics (Gouvernement, Parlement, Collectivités Territoriales, Organisations Professionnelles) et les entreprises elles-mêmes, soit ainsi dénigrée sur la base de la citation d'une seule enquête, portant de surcroît sur un sujet sur lequel elles n'étaient pas les opérateurs désignés. Ceci est perçu, par les milliers de chefs d'entreprises élus et de collaborateurs des chambres qui se sont mobilisés sans relâche tout au long de l'année 2020, comme une profonde injustice.

La crise sanitaire et économique a au contraire confirmé, s'il en était besoin, l'utilité des réseaux consulaires, corps intermédiaires de l'État tels que définis par la Loi : par leur expertise et leur maillage du territoire, ils participent à la construction des politiques publiques nationales et territoriales destinées à leurs entreprises ressortissantes, et assurent dans le même temps la mise en œuvre du « dernier kilomètre », au plus près de la réalité des entreprises et de leurs besoins concrets. Ils sont donc clairement un atout pour notre pays : comment l'État pourrait-il déployer efficacement des mesures de soutien aux entreprises commerciales comme artisanales, industrielles ou de services, ou un plan de relance sans les réseaux consulaires ? Ceci nécessite sans aucun doute une ressource fiscale à un niveau satisfaisant, certes en forte réduction depuis près d'une dizaine d'années, et exclut totalement un seul financement par des prestations payantes ou une contribution volontaire obligatoire qui auraient pour conséquence l'abandon immédiat de toutes les missions d'intérêt général, en particulier auprès des centaines de milliers de TPE.

Des constats partagés avec la Cour des Comptes

L'action publique, en général, doit se moderniser. Ce sujet n'est pas uniquement celui des réseaux consulaires, mais bien de toutes les administrations ou structures publiques. Ce point est une réalité pour le réseau des CMA qui, encore plus depuis le vote de la Loi PACTE, est en mutation accélérée pour revoir son organisation administrative et son offre de services aux entreprises artisanales. Soulignant que le réseau des CMA dispose de finances saines, sans excès, preuve de bonne gestion, il n'en demeure pas moins envisageable, non pas de remettre en cause son caractère public, mais de poser la question de sa structure globale.

Ce financement public repose en effet pour 25% sur la taxation des entreprises ressortissantes, via une contribution adossée à la CFE. Cette mécanique pourrait retrouver notamment plus d'équité entre les entreprises si toutes les activités, y compris celles en lien avec la vente en ligne, étaient prises en considération. Mais il est évident que le caractère « public » de ce financement est fondamental et ne peut être remis en question. D'abord parce que le réseau consulaire est un acteur au service de la déclinaison des politiques publiques dans les territoires, mais aussi parce que les CMA proposent des services performants à des entreprises qui, sans ce financement public, ne seraient pas en capacité d'en bénéficier : la typologie et la solvabilité des entreprises du secteur artisanal nécessitent une intervention publique pour en garantir l'accès universel. La filière artisanale repose en France sur des TPE qui pour prendre toute leur place dans leur écosystème territorial doivent pouvoir bénéficier de soutien et de services financièrement accessibles et de qualité.

Les modifications législatives et réglementaires, précisées notamment à l'article 23 du code de l'artisanat, et qui visent le périmètre de l'action et des missions des CMA, ont permis au réseau de revoir son catalogue de services. En effet, soit parce que le législateur a supprimé une mission, soit parce qu'il a ajouté un champ d'intervention, l'offre de services des CMA a été revue en 2019.

On pourra citer, par exemple, la suppression de l'obligation du « Stage de Préparation à l'Installation » par le législateur qui a été utilisée pour repenser la gamme des services, mais aussi leur segmentation, dans le but de répondre avec plus de précision aux besoins des entreprises artisanales.

Désormais le « Parcours créateur », développé dans tous les territoires, et à destination des porteurs de projets, propose une palette d'outils plus larges et plus adaptés à l'environnement économique actuel et à la typologie des créateurs. Ce schéma de service nouveau s'accompagne également par la professionnalisation des agents du réseau, notamment dans l'intégration d'une démarche « clients » dans le service apporté aux entreprises.

On notera aussi que lorsque le législateur prévoit la dématérialisation des formalités liées à l'entreprise (le guichet unique), il accepte naturellement la proposition des réseaux consulaires d'assumer une mission d'intérêt général complémentaire pour garantir à toute personne d'être réellement accompagnée dans cette démarche digitalisée.

Enfin, soulignons que lorsque la Cour évoque le manque de coopération et d'actions partenariales avec le réseau des CMA, force est de constater qu'il existe en effet un fort potentiel de coopération entre le réseau et l'ensemble des collectivités territoriales, à fortiori les Régions et les EPCI. Les CMA sont structurées et en expertise sur le volet de l'accompagnement et du développement économique. A l'heure de la modernisation de l'action publique, il est pertinent que tous les échelons territoriaux s'appuient davantage sur les CMA pour déployer les actions publiques en faveur de l'économie de proximité. De nombreuses conventions existent entre les CMA et les collectivités et elles prouvent chaque année leur pertinence et leurs résultats.

De réelles avancées récentes pour les CMA qui méritent d'être davantage soulignées

Comme les entreprises, les Chambres de Métiers et de l'Artisanat s'adaptent aux nouveaux enjeux. Avec la Loi PACTE de 2019, le réseau des CMA est en transformation. Le réseau est passé de 89 établissements publics à 21, tout en conservant un maillage territorial fin avec 300 points de contacts. Quel autre réseau public a simplifié aussi vite et efficacement son organisation administrative en supprimant 68 établissements publics ? Cette modernisation, pleinement assumée depuis la construction de la Loi PACTE, aurait pu être davantage mise en avant, tout comme la transformation des missions de CMA France, tête de réseau, dont le champ d'intervention, de pilotage et de contrôle sont plus larges. Cette transformation est d'ailleurs adossée au déploiement de trois outils nationaux mutualisés qui sont le socle et la garantie d'un pilotage cohérent nationalement : le réseau dispose d'un logiciel de paie unique, un SIRH national, et le déploiement du système d'information financier commun sera achevé en 2022. Complétés par les objectifs quantitatifs et qualitatifs du Contrat d'Objectifs et de Performance signé avec l'État, déclinés dans toutes les régions, la feuille de route de l'action des CMA, mais aussi l'évaluation de leur performance, sera clairement au cœur de la construction de ce réseau modernisé des CMA.

Autre réforme qui mérite d'être portée au rang des avancées pour le réseau des CMA, la loi « Pour choisir son avenir professionnel » qui propose une nouvelle concurrence dans l'écosystème de la formation professionnelle. Cette réforme est loin d'être une menace pour le réseau des CMA. Au contraire, il s'agit d'une opportunité puisque le système concurrentiel nouveau propose des financements clairs et revalorisés. Avec ses 112 CFA qui forment chaque année plus de 100 000 apprentis, sur tous les territoires et pour tous les métiers de l'artisanat, le réseau des CMA est un acteur majeur pour la formation professionnelle des artisans. Par ailleurs, parmi les projets en cours au sein du réseau, il y a la modularisation et la digitalisation des parcours de formation proposés par le réseau des CMA. Accélérés en 2020 par le contexte de crise sanitaire, qui a nécessité une adaptation en urgence de l'outil de formation des CMA, cette modernisation sera un atout majeur complémentaire pour l'offre de formation du réseau.

Le réseau des CMA a fait le choix de sa réforme et la régionalisation effective depuis le 1er janvier 2021 est la base de ce que la Cour appelle de ses vœux à savoir un réseau piloté, structuré, efficient et capable, dans les prochaines années de rationaliser le coût de son fonctionnement et améliorer l'offre d'accompagnement à ses ressortissants.

Le réseau des CMA est un acteur à mobiliser pour le développement de l'économie de proximité

Au-delà de la justification du caractère public du financement des CMA, la question finalement posée par la Cour est celle de l'utilité du réseau des CMA, et en corollaire celle de son retour sur investissement. Sans le réseau des CMA, et sans leur part de financement public, qui aurait géré 3,2 millions de contacts, dont 640 000 appels téléphoniques avec les chefs entreprises artisanales pendant les deux périodes de confinement en 2020 ? Sans les CMA qui aurait accompagné 260 000 porteurs de projet de création d'entreprise en 2020, conseillé 80 000 entreprises sur leur stratégie, le numérique, le développement commercial ? Qui aurait développé 500 partenariats de développement avec des collectivités locales, émis 1500 avis éclairés sur des projets d'urbanisme et d'aménagement, mobilisé 23 millions de fonds européens chaque année pour les TPE artisanales ? Sans l'action du réseau des CMA il n'y aurait plus de possibilité aujourd'hui de distinguer les artisans dans les registres des entreprises, de possibilité pour le consommateur de distinguer des produits fabriqués et élaborés localement des produits importés. Il n'y aurait pas eu, il y a plus de trente ans le label Imprim'Vert qui a permis à l'activité d'imprimerie en France de passer le cap du développement durable, pas plus que 5000 artisans labellisés aujourd'hui pour les activités de réparation avant même la parution de la loi pour l'économie circulaire.

Parce qu'il se réforme, qu'il est expert, qu'il est composé de 11 000 collaborateurs de 2500 élus professionnels du secteur, et parce qu'il est le seul intervenant public capable de faire le lien entre le développement économique des entreprises, leurs besoins en compétences et la formation professionnelle, le réseau des CMA devrait plutôt être encouragé. Tous les outils sont désormais à disposition à la fois pour dynamiser ce réseau mais aussi pour en superviser la performance. Et c'est bien parce qu'il s'agit d'un réseau d'établissements publics que son potentiel de développement est important. Les opportunités pour le développement des politiques publiques à destination des entreprises artisanales sont grandes et les CMA présentes sur de multiples sujets directement au cœur de la stratégie de modernisation du pays : la transition numérique, la transition écologique, le développement de l'export, le développement commercial, mais aussi le développement de coopérations internationales, comme en Afrique francophone où le

Réseau intervient auprès des États pour créer des réseaux publics d'accompagnement de l'économie de proximité. Aucune organisation n'est en mesure de maîtriser, mieux que les CMA, l'ensemble de ces enjeux dans la transversalité au service d'entreprises dont la taille et les caractéristiques ne leur permettraient pas de mobiliser des ressources sur ces sujets. Pourquoi faudrait-il baisser les financements des CMA pour les remplacer par des prestations payantes ? Pourquoi ne pas plutôt conforter le modèle consulaire, déjà en pleine mutation, en assumant son financement par des ressources publiques, qui sont la meilleure garantie de son efficacité dans le déploiement de la politique de l'État mais aussi la meilleure garantie d'égalité dans l'accompagnement de toutes les entreprises sur tous les territoires de la République ?
